

Métropolisation et démocratie locale à Varsovie

Plan du texte

Introduction	1
I.1990-2002 : les hésitations sur le système territorial varsovien	2
I.1.Une « Union de communes » : le choix de l'autonomie communale en 1990	2
I.2.Le « système de Varsovie » de 1994 au bénéfice du centre-ville	4
I.3.Le « système de Varsovie » bloqué dans la réforme territoriale.....	6
I.4.Le « nouveau système de Varsovie » de 2002 et la dilution des communes	8
I.5.Les leçons des scrutins locaux	10
II.Le fonctionnement des collectivités territoriales et le développement urbain	11
II.1.Une métropole varsovienne ?	11
II.2.La démocratie locale.....	13
II.3.Dynamique économique et recomposition institutionnelle	15
Conclusion.....	16
Bibliographie	16

Introduction

La Pologne a achevé en 1998 la réforme territoriale préparant son intégration européenne, et sur les quatre scrutins locaux issus de la décentralisation politique, deux ont été réalisés (en 1998 et en 2002) sur la totalité de la nouvelle trame territoriale : les régions (voïvodies), les districts (*powiat*), et les communes (*gminy*).

Cette apparente efficacité dans la transformation des structures administratives du territoire souffre une exception majeure dans la région et la ville capitales. En effet, le statut de la capitale avait déjà été restructuré en 1990, puis en 1994, pour aboutir à ce qu'on peut appeler un imbroglio institutionnel, qui n'a été levé qu'en mars 2002.

Plutôt que de questionner les rivalités politiques locales responsables de cette situation, on s'interrogera ici sur le sens de ces blocages, en formulant l'hypothèse qu'elle est le produit d'une tension entre deux dynamiques difficilement conciliables, situées au coeur des transformations structurelles des pays d'Europe centrale et orientale : la métropolisation et la mise en place de la démocratie locale.

Tout d'abord, entendons-nous sur les particularités de la « métropolisation » en Pologne. Si la dynamique démographique des plus grandes villes est atone (Varsovie a perdu 3% de sa population depuis 1985), on assiste en revanche depuis les années 1990 à une forte concentration de l'emploi dans les grandes agglomérations, en particulier de l'emploi tertiaire

(76% des emplois sont tertiaires dans la capitale, pour une moyenne nationale de 39%). Les fonctions d'encadrement politique, économique, de rayonnement culturel favorisent surtout la capitale (le chômage y était à 5% en 2001 contre 17% en Pologne). Or, ces mutations placées sous le signe de la concentration économique et spatiale ont agi parallèlement à l'adaptation des structures territoriales et politiques au contexte de l'intégration européenne. Elles se déroulent donc dans un cadre politique lui, instable, dont le fil directeur est néanmoins la décentralisation politique. Elle fut instituée en 1990 au niveau des communes et étendue à deux niveaux administratifs et territoriaux supplémentaires en 1998. La Constitution de 1997 mentionne explicitement l'existence de pouvoirs décentralisés (articles 15 & 16) et l'application du principe de subsidiarité (art. 164).

Comment les collectivités locales ont-elles été mises en place dans la capitale ? Le système institutionnel varsovien n'a-t-il pas participé aux dysfonctionnements du développement urbain ? Ses aberrations et blocages expriment sans doute une tension forte entre les exigences de la métropolisation et celles de la décentralisation politique.

I.1990-2002 : les hésitations sur le système territorial varsovien

I.1.Une « Union de communes » : le choix de l'autonomie communale en 1990

La mise en place des collectivités territoriales en 1990 est une des premières mesures de la démocratisation et de la décentralisation de l'Etat polonais : les anciens conseils du peuple ont été supprimés au profit de communes autonomes. La capitale était formée avant 1990 de 7 arrondissements (*dzielnice*) qui après la loi sur l'autonomie communale de mars 1990 sont devenus des communes (*gminy*), dans les mêmes frontières (**carte 1**).

Carte 1

**Division administrative de la capitale
de 1990 à 1994**



Mais d'emblée, les communes de la capitale furent soumises à un régime spécial dans la loi, puisqu'elles furent obligées de se soumettre à un régime d'union communale, alors que ce dispositif était facultatif ailleurs (art. 64 de la loi de 1990). L'Union est surtout prévue pour régler d'éventuels litiges, et pour décider des aménagements au niveau des grandes infrastructures. Les élections locales de 1990 eurent lieu au seul niveau communal, afin d'assurer une meilleure proximité entre l' élu et le citoyen dans la capitale, garante, pensait-on, d'une dynamique d'émergence de la démocratie locale. Le conseil et le Président de Varsovie étaient tous deux élus indirectement (**tableau 1**).

Tableau 1 : structure administrative de la région capitale (1990-94)

Niveaux de la structure territoriale			Pouvoir législatif	Pouvoir exécutif	
nom	Nombre D'unités	Population	Nom de l'instance	Nom de l'instance	Nom de la tête de l'instance
Voïvodie (<i>Województwo warszawskie</i>)	1	2 410 000	-	-	-
Ville = Union de communes (<i>Związek gmin</i>)	1	1 655 000	Conseil de ville (<i>Rada miasta</i>)	Collège urbain (<i>Urząd miejski</i>)	Président de Ville (<i>Prezydent Miasta</i>)
Communes (<i>gminy</i>)= arrondissements (<i>dzielnice</i>)	7		Conseil d'arrondissement (<i>Rada dzielnicy</i>)	Collège d'arrondissement (<i>Urząd dzielnicy</i>)	Maire (<i>Burmistrz</i>)

Conseil : élus au suffrage universel direct
 —————> : élection au suffrage indirect

Coudroy, 2003

1.2. Le « système de Varsovie » de 1994 au bénéfice du centre-ville

Quatre ans plus tard, le système politique varsovien fut enrichi d'un niveau supplémentaire aboutissant à la dissociation entre communes et arrondissements. La loi du 25 mars 1994 mit en place un système provisoire en attendant la réforme territoriale.

D'une part, on procéda à un rétrécissement des mailles communales, en passant de 7 à 11 communes ; d'autre part, on distingua parmi celles-ci une commune centrale, Centrum, divisée elle-même en 7 arrondissements (**carte 2**).

Carte 2

Division administrative en 11 communes : 1994 - 2002



L'identification d'un vaste périmètre central avait des origines très pragmatiques : le territoire de Centrum recouvre les limites de Varsovie d'avant 1945, c'est-à-dire la superficie concernée par le décret de communalisation du sol de Bierut de 1945. Il semblait préférable que ces terrains, promis à des procédures de restitution aux ayants-droits, soient soumis à un régime homogène, ce que garantissait leur inclusion dans une même commune. En effet, de 1990 à 1994, les maires des différentes communes opéraient sans concertation pour reprivatiser ou restituer ces parcelles. Comme néanmoins le territoire ainsi reconstitué était très vaste et complexe, il fut divisé en arrondissements.

A l'inverse de l'esprit de la loi de 1990, ce nouveau régime était extrêmement inégalitaire : il concentrait les décisions et les moyens financiers au bénéfice de la commune centrale, dont le maire était automatiquement le maire de Varsovie tout entière, et ceci en étant élu non pas par les conseils municipaux de toutes les communes, mais par ceux de Centrum seulement. Les conflits qui opposaient le maire de l'ancienne commune centrale au Président de ville étaient ainsi levés, mais les prérogatives économiques et politiques de Centrum très mal ressenties par les communes périphériques.

Varsovie constituait toujours une Union communale : le nom officiel de chaque commune rappelait leur appartenance à l'ensemble de Varsovie (Varsovie-Bemowo, Varsovie-Bialoleka, Varsovie-Centrum etc). Mais cette dénomination disparut de façon symptomatique à l'usage. Que reste-t-il comme compétences au niveau de la ville ? Peu, le Conseil élu comme le collège exécutif se trouvent relégués à un rôle de coordinateurs potentiels plus que réels des politiques communales (**tableau 2**). Les candidats aux élections locales ne s'y sont pas trompés et visèrent en 1994 les mandats de conseillers de communes et non le niveau central. La mise en place de la réforme territoriale dans tout le pays en 1998 compliqua encore plus la situation de Varsovie.

Tableau 2 : Structure administrative de la région capitale (1994-98)

Niveaux de la structure territoriale			Pouvoir législatif	Pouvoir exécutif	
nom	nombre	Population	Nom de l'instance	Nom de l'instance	Nom de la tête de l'instance
Voïvodie (<i>Województwo warszawskie</i>)	1	2 416 000	-	-	-
Ville (<i>miasto stołeczne Warszawa</i>)	1	1 655 000	Conseil de ville (<i>Rada miasta</i>) (68 membres)	→ Collège urbain (<i>Zarząd miasta</i>)	Président de Ville (<i>Prezydent Miasta</i>)
Communes (<i>gminy</i>)	VARSOVIE-CENTRUM + 10 autres communes	1 000 000 600 000 au total	CONSEIL DE LA COMMUNE CENTRUM + 10 Conseils de commune (<i>Rada gminy</i>)	→ Collège communal (<i>Zarząd gminy</i>)	= MAIRE DE CENTRUM + Maires des 10 autres communes (<i>Burmistrz</i>)
Arrondissements de Varsovie-Centrum (<i>dzielnice</i>)	7		Conseils d'arrondissement (<i>Rada dzielnicy</i>)	→ Collège d'arr. (<i>Urząd dzielnicy</i>)	Directeur (<i>Dyrektor</i>)

Conseil : élus au suffrage universel direct

→ : élection au suffrage indirect

Coudroy, 2003

1.3. Le « système de Varsovie » bloqué dans la réforme territoriale

L'enjeu principal de cette réforme était la restauration d'un niveau intermédiaire entre les communes et les régions, qui avait été supprimé pendant le communisme : le *powiat*. Non seulement donc on redessina les limites des nouvelles voïvodies (passées de 49 à 16) mais il fallut élaborer une carte des *powiat*. Parmi ceux-ci existent des « villes à droits de *powiat* » (un statut en principe réservé aux villes de plus de 100 000 habitants, et aux anciennes capitales de voïvodies « rétrogradées » au rang de simples villes).

Varsovie s'inscrit donc en 1998 dans une nouvelle région (NUTS 2 depuis la mise en place des maillages NUTS en 2000), la voïvodie de Mazovie, formée de 38 *powiat* et de 4 villes à droit de *powiat* et beaucoup plus vaste que la précédente (cartes 3 & 4).

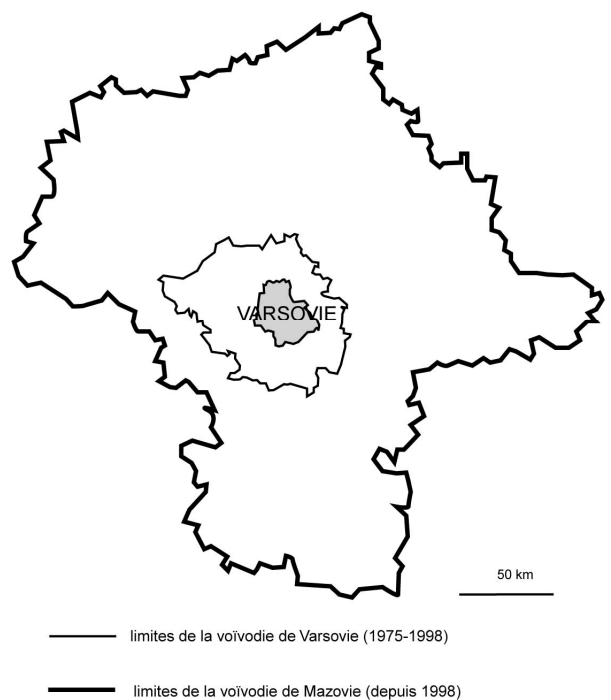
Carte 3

La Mazovie et ses *powiat* depuis 1998



Carte 4

L'élargissement de la maille régionale autour de la capitale



Logiquement, le niveau intermédiaire entre région et commune à Varsovie aurait dû se limiter à un *powiat* de droit urbain. Mais il n'en fut rien, puisqu'on mit en place à la fois le *powiat* de Varsovie et la Ville de Varsovie, tous deux dotés d'instances élues législatives, d'un exécutif,

d'un budget, exerçant leurs prérogatives sur le même territoire, pour la même population (**tableau 3**)!

Tableau 3: Structure administrative de la région capitale (1998-2002)

Niveaux de la structure territoriale			Pouvoir législatif	Pouvoir exécutif	
nom	nombre	Population	Nom de l'instance	Nom de l'instance	Nom de la tête de l'instance
Voïvodie de Mazovie (<i>Województwo mazowieckie</i>)	1	5 065 000	Diétine de Voïvodie (<i>Sejmik wojewódzki</i>)	→ Collège de voïvodie (<i>Zarząd województwa</i>)	Maréchal (<i>Marszałek</i>)
<i>Powiat</i> de Varsovie (<i>Powiat warszawski</i>)	1	1 642 000	Conseil de <i>powiat</i> (<i>Rada powiatu</i>) (60 membres)	→ Starostie (<i>Starostwo powiatowe</i>)	Staroste (<i>Starosta</i>)
Ville = Union de communes (<i>Związek gmin</i>)	1	1 642 000	Conseil de Varsovie (<i>Rada miasta</i>) (68 membres)	→ Collège urbain (<i>Zarząd miasta</i>)	Président de Ville (<i>Prezydent Miasta</i>) =
COMMUNE CENTRUM	11	1 000 000	CONSEIL DE LA COMMUNE CENTRUM	→ COLLEGE EXECUTIF DE CENTRUM	MAIRE DE CENTRUM
+		600 000 au total	+	+	+
10 autres communes (<i>gminy</i>)			10 Conseils de commune (<i>Rada gminy</i>)	→ 10 Collèges communaux (<i>Zarząd gminy</i>)	10 maires des autres communes
arrondissements de CENTRUM (<i>dzielnice</i>)	7		Conseils d'arrondissements (<i>Rada dzielnic</i>)	→ Collèges d'arrondissements (<i>Rada dzielnic</i>)	Directeurs d'arr. (<i>Dyrektor</i>)

Conseil : élus au suffrage universel direct

→ : élection au suffrage indirect

Coudroy, 2003

Cette anomalie est due au fait que le conseil de la ville de Varsovie comptait 68 membres selon la loi de 1994, alors que la loi sur la réforme territoriale de juin 1998 limitait l'effectif d'un conseil de *powiat* à 60 membres (or dans le calendrier parlementaire, on n'a pas eu le temps de modifier le nombre de mandats au conseil de Varsovie avant juin 1998).

Ainsi, lors des élections locales de 1998, où pour la première fois les Polonais votaient à tous les échelons de la trame territoriale, les habitants de la commune Centrum élirent eux, les membres de conseils à cinq niveaux différents !

L'absurdité de ce système provisoire était patente, et des projets de modification furent aussitôt préparés (et l'objet de tractations partisans) mais il fallut attendre mars 2002 pour que la Diète vote la loi sur le « nouveau système de Varsovie ».

1.4. Le « nouveau système de Varsovie » de 2002 et la dilution des communes

La suppression de la commune Centrum

La modification de la loi de 1994 revient à effectuer une sorte de retour aux sources de 1990, en homogénéisant le statut politique de tous les échelons territoriaux de base. La commune Centrum est supprimée, mais avec elle toutes les autres communes, qui deviennent des arrondissements. En effet, Varsovie, dit la loi du 15 mars 2002, est « une commune ayant le statut d'une ville à droits de *powiat* », et la création d'arrondissements y est obligatoire (contrairement aux autres communes). Les 17 arrondissements (18 en fait car la commune de Wesoła a rejoint en août 2002 Varsovie) institués par cette loi ne sont autres que les 7 anciens arrondissements de Centrum, plus les 10 communes périphériques transformées en arrondissements, à la tête desquels sont élus des maires, au suffrage indirect (**carte 3**).

Carte 3

Une seule commune depuis 2002



La compression administrative

Le territoire de la ville est à la fois celui d'une commune et d'un *powiat*, à l'instar de Paris. Le conseil de Varsovie a donc cette fois été ramené à 60 membres, et les élections locales d'octobre-novembre 2002 ont eu lieu dans cette configuration (**tableau 4**). Ce niveau est renforcé par la loi qui souligne (article 3) que la ville doit assumer les fonctions inhérentes à son statut de capitale. Elle le fait dotée d'un seul budget (au lieu de 13 auparavant : ceux des 11 communes + la ville + le *powiat*).

Tableau 4 : Structure administrative de la région capitale (2002)

Niveaux de la structure territoriale				Pouvoir législatif	Pouvoir exécutif	
Niveaux NUTS	nom	Nombre d'unités territoriales	Population	Nom de l'instance	Nom de l'instance	Nom de la tête de l'instance
NUTS 2	Voïvodie de Mazovie (<i>Województwo mazowieckie</i>)	1	5 080 000	Diétine de Voïvodie (<i>Sejmik wojewódzki</i>)	Collège de voïvodie (<i>Zarząd województwa</i>)	Maréchal (<i>Marszałek</i>)
NUTS 3 = NUTS 4 = NUTS 5	<i>Powiat</i> de Varsovie (<i>Powiat warszawski</i>) = Ville de Varsovie = Commune de Varsovie	1	1 609 000	Conseil de <i>powiat</i> (<i>Rada powiatu</i>) (60 membres)	Collège urbain (<i>Zarząd miejski</i>)	Président de Varsovie (<i>Prezydent Warszawy</i>)
	arrondissements de Varsovie (<i>dzielnice</i>)	17		Conseil d'arr. (<i>Rada dzielnic</i>)	Collège d'arr. (<i>Zarząd dzielnic</i>)	Maire (<i>Burmistrz</i>)

Conseil : élus au suffrage universel direct

→ : élus au suffrage indirect

Coudroy, 2003

Cette simplification fait lever l'ambiguïté entretenue par la confusion entre maire de Centrum et Président de Varsovie. Grâce à une loi votée en juin 2002, ce dernier devient par ailleurs une personnalité élue au suffrage universel direct, comme toutes les têtes des exécutifs communaux en Pologne. Ainsi, les Varsoviens en automne 2002 ont élu directement non pas les maires de leur arrondissement, mais le Président de la commune de Varsovie.

Mais cette simplification s'est opérée au détriment des communes qui ont perdu leur autonomie. Ces nouveaux arrondissements, c'est-à-dire selon les termes de la loi sur les collectivités locales, de simples « unités auxiliaires » de la commune, sont soumis au conseil

urbain qui en définit les limites, les compétences, le budget et le mode de fonctionnement. Ils n'ont plus ni budget, ni patrimoine.

C'est pourquoi les représentants des anciennes communes ont tenté – en vain -de bloquer le vote de cette loi qu'ils jugeaient anti-constitutionnelle, et contraire à la Charte Européenne sur l'autonomie locale. Pourtant, les comportements électoraux au niveau des collectivités locales montrent une faible appropriation des enjeux à l'échelon communal.

1.5. Les leçons des scrutins locaux

Depuis 1990, la participation aux élections locales en Pologne ne dépasse pas 50 % : elle était de 42 % en 1990, 34% en 1994, 45% en 1998 et 44% pour les élections communales de 2002 (mais 35% au deuxième tour de scrutin des maires). La remontée du taux de participation en 1998 peut témoigner d'une certaine implication de la société polonaise qui s'est en effet mobilisée très fortement, parfois dans la rue, à l'occasion du redécoupage des voïvodies et surtout de la mise en place des *powiat*.

La participation est en général encore plus faible dans les grandes villes : 30% en 1990, 28% en 1994 où les appareils politiques nationaux s'emparent des enjeux. Les communes ont alors tenté parfois d'organiser des referendum sur des enjeux locaux, avec peu de succès ; elles préfèrent payer des études plus informelles de type sondage pour tester leur électorat.

C'est pour mobiliser davantage les opinions qu'on a décidé de faire élire les maires au suffrage universel direct depuis 2002. Cette mesure s'est avérée d'une efficacité médiocre, et a ajouté de la complexité au scrutin. Ainsi, les élections au conseil de Varsovie et pour le maire ont mobilisé 41 % de l'électorat. Mais cette moyenne recouvre des disparités géographiques marquées, dans le sens d'une plus faible implication des arrondissements les plus populaires (35% à Targówek, 36% à Praga Nord) contre les arrondissements périphériques huppés du sud (55% à Wilanów).

En 2002, une dizaine de partis étaient sur les rangs à Varsovie. Comme dans beaucoup de villes pour ce scrutin, la droite l'a emporté, mettant fin à une longue période d'alliances menées par les partis de gauche : si le maire élu, Lech Kaczyński, a reçu plus de 70% des voix, son parti, PiS (Droit et Justice) ne jouit que d'une minorité relative au conseil (24 sièges sur 60, avec 28% des voix).

Au scrutin régional, la participation en Mazovie n'était que de 46% et là aussi, et le parti vainqueur est cette fois-ci la gauche SLD-UP (14 sièges sur 51).

Les Varsoviens ont pourtant échappé au scénario catastrophe en faisant un choix politique identique au conseil de ville et à la tête de l'exécutif. Dans plusieurs grandes villes des situations de cohabitation ont été créées par ce scrutin, augurant assez mal de l'avenir.

C'est dans ce contexte d'instabilité des maillages, de complexité institutionnelle et de faible enracinement électoral local que Varsovie est entrée dans le jeu de l'intégration métropolitaine. On peut donc se demander quels ont été les effets des redécoupages territoriaux et administratifs dans la mise en œuvre de l'économie de marché dans la capitale : ont-ils renforcé le niveau supérieur ou les composantes communales ?

II. Le fonctionnement des collectivités territoriales et le développement urbain

II.1. Une métropole varsovienne ?

Nulle part, dans les différentes étapes décrites ci-dessous n'apparaît le souci d'identifier un niveau fonctionnel du territoire urbain (qui serait l'agglomération, ou le Grand Varsovie) au-delà des limites de la ville elle-même. Le territoire de celle-ci est loin d'être complètement urbanisé, mais cela n'empêche pas l'existence d'un bassin d'emploi beaucoup plus vaste, structuré par les voies de chemin de fer et mis en évidence depuis longtemps.

Jusqu'en 1998, la taille relativement étriquée de la voïvodie de Varsovie (2,5 millions d'habitants) permettait de l'assimiler à cette métropole. Mais ce n'est plus du tout le cas de l'actuelle Mazovie : avec 5 millions d'habitants, elle dépasse très largement le cadre du territoire fonctionnel de la capitale. « Varsovie métropole » fut pendant un temps un enjeu, une revendication, mais celle-ci se transforma en invocation dans les politiques locales.

L'hypothèse d'un niveau « métropolitain » dans les structures territoriales

L'idée de voir apparaître dans les structures territoriales et administratives du pays une maille correspondant à l'aire métropolitaine fut avancée lors de la réflexion sur le statut de la capitale. Proposé notamment par le milieu des urbanistes au début des années 1990, elle prévoyait la création d'une aire métropolitaine de Varsovie groupant une quarantaine de communes, une sorte de Grand Varsovie. Dans la même lignée, un lobby des grandes villes proposa aussi de rendre lisible dans le maillage NUTS les grandes agglomérations polonaises.

Aucun des ces projets ne fut retenu. Pourtant le terme de métropole ou de métropolisation est omniprésent dans les stratégies de développement des collectivités territoriales .

La voïvodie de Mazovie et le rayonnement varsovien

Le *Sejmik* (la diétine) de Mazovie dans les nouvelles frontières régionales a voté le 31 janvier 2001 la Stratégie de Développement Région de la Mazovie pour l'horizon 2001-2006 ; son idée directrice est l'amélioration de la qualité de vie des habitants de Mazovie. Les deux premiers objectifs en sont : « 1°) une meilleure concurrence de la métropole varsovienne et de toute la région dans le système européen et global 2°) lutter contre les déséquilibres non acceptables socialement entre le développement économique de la capitale et de ses alentours ». Or les contrastes sont saisissants entre un cœur métropolitain dynamique et ses marges mazoviennes qu'il semble fort peu entraîner dans son sillage. On retrouve là une schizophrénie bien connue des régions capitales prises dans des jeux d'échelles : logique de résorption des déséquilibres territoriaux induits par la présence de la capitale, mais en même temps logique de rayonnement à une échelle internationale.

L' « impossible » ambition métropolitaine

La ville de Varsovie exprime depuis plus longtemps cette ambition métropolitaine elle aussi dans ses politiques de développement. L'élaboration d'une stratégie de développement de la ville s'est faite sur la base du premier plan de développement conçu pendant l'ère post-socialiste en 1992. Ce dernier, volontairement peu directif, servit de point de départ à la nouvelle *Stratégie de développement de Varsovie pour 2010*, votée par le conseil de la ville en mai 1998. Les travaux d'élaboration de ce texte sont l'œuvre de la cadence politique 1994-98. En outre, un Département stratégique pour le développement urbain et l'intégration européenne a été créé en juillet 2000 afin, notamment, de suivre et d'adapter au fur et à mesure la stratégie de développement, d'inclure la ville aux programmes d'aides et de défendre ses intérêts auprès de l'UE. Il ressort de ces actions une quête métropolitaine plusieurs fois exprimée. La *Stratégie de développement* explique que « Varsovie a des chances potentielles de devenir une métropole de rang européen, un lieu attractif de résidence, d'investissement et d'innovation, un centre culturel et artistique, éducatif et scientifique significatif ». Pour cela, les objectifs stratégiques déployés associent des dispositions propres à améliorer la qualité de vie des Varsoviens et asseoir la renommée et l'ouverture de la ville sur les horizons économiques extérieurs.

Mais d'emblée, les auteurs de cette stratégie déplorent le *système territorial* (de 1994) jugé handicapant par la complexité et l'imprécision du partage des compétences entre la ville et les communes. Ce quasi aveu d'impuissance est justifié par le fonctionnement même de la planification spatiale, qui fonctionne en Pologne sur 3 niveaux : l'Etat, les voïvodies et les communes surtout qui détiennent le véritable pouvoir de décision. La ville de Varsovie a comme compétence l'élaboration d'une stratégie de développement urbain, mais à sa stricte

échelle. Les documents détaillés de planification réellement obligatoires sont élaborés par les communes, la ville coordonnant les différents plans locaux si besoin est, et les avalisant en regard du schéma directeur général. Les communes ont très incomplètement répondu à cette mission d'aménagement, puisqu'en 2001 environ la moitié de la superficie de la ville était engagée dans des procédures de planification mais 15% seulement avaient passé toutes les étapes réglementaires. Peu engagées dans les aménagements métropolitains, ces communes ont plus misé sur une stratégie du pré carré.

II.2.La démocratie locale

Victoire ou repli sur soi du local ?

Les communes instaurées en 1990 ont rapidement pris corps, dans un pays où la structuration des acteurs au niveau local avait eu le temps de s'exercer dans la dissidence dans les années 1980. A Varsovie, l'identité communale fut organisée par les collectivités elles-mêmes, par des actions symboliques ; outre la construction de nouvelles mairies et l'aménagement d'espaces publics centraux à leur échelle, on a pu voir se mettre en place des fêtes de la commune (à Targówek, c'était le 19 juin, le dimanche le plus proche du jour de naissance de la commune). Lors de la discussion qui dura de 1999 à 2002 sur le système territorial de Varsovie, une campagne de communication appela les habitants à défendre « leur » commune (photo 1).

Photo 1: « Défends ta commune » (cliché Coudroy, 2002)

Affiche de la Campagne pour la simplification du système de Varsovie contre la liquidation des communes (qui eut finalement lieu en 2002).



Les communes avaient pris leur rôle à cœur, sans toujours prendre en considération leur appartenance à un ensemble métropolitain : une commune de Varsovie a pu ainsi ouvertement poser la question de son indépendance par rapport à l'ensemble urbain. De même, dans leurs discours, les journaux communaux, les élus cultivent les formules opposant une identité locale (« nos habitants », « nos rues ») à un autre indéfini¹. Ces formes d'appropriation symbolique de l'espace – voire ces logiques de pré carré – sont théoriquement compensées par des pratiques d'intercommunalité au bénéfice de l'ensemble métropolitain.

Les limites d'une action publique partenariale

Une logique de partenariat a été instituée dans le fonctionnement des collectivités territoriales depuis 1994. Les communes de la capitale sont en effet selon la loi invitées à s'unir dans des projets contractuels et volontaires pour tout aménagement dépassant le cadre d'une seule commune. Or si la commune Centrum a joué le jeu, d'autres se sont repliées sur leurs intérêts strictement locaux. Ainsi, dépositaires des infrastructures (le réseau de tramways, les rues, etc), les communes auraient dû concevoir ensemble un plan de modernisation des réseaux, ce qu'elles n'ont pas fait.

Cette absence de pratiques intercommunales s'explique notamment par les disparités géographiques du territoire varsovien. Dotées de compétences larges et uniformes, mais de moyens inégaux (en fonction de leur tissu économique, de leur capacité à attirer les entreprises), les communes ont paré au plus pressé en délaissant les investissements lourds et de portée supra-communale. Une logique concurrentielle explique ainsi la prolifération de centres commerciaux dans la périphérie, ainsi que la construction de bureaux dans la moitié ouest de Varsovie.

La Commune Centrum s'est appuyée sur le cercle vertueux de la centralité pour attirer des cadres (primes aux enseignants, équipements de loisirs) et des investissements (vente de locaux immobiliers, de terrains, etc.) grâce à des revenus supérieurs. Finalement, les blocages de cette politique contractuelle ont abouti à un retard d'investissements urbains important, notamment dans le domaine des transports et des infrastructures ; et l'éclatement institutionnel qui a prévalu jusqu'à 2002 a alimenté une fragmentation sociale et territoriale déjà en place, et attisée par les mutations économiques de cette décennie. En l'absence d'instance politique visible au niveau métropolitain – voire simplement urbain – depuis 1990,

¹ On rencontre de nombreux exemples de rivalités territoriales entre communes, à l'instar d'une commune du sud (Wilanów), qui demande en vain à sa voisine (Ursynów) le prolongement et l'élargissement d'une rue qui permettrait à ses habitants de rejoindre plus rapidement le terminus de la ligne de métro situé à Ursynów. Les élus d'Ursynów refusent, au nom de la quiétude de leurs rues et...de la fréquentation déjà saturée à leurs yeux du métro.

les intérêts des acteurs privés ont pu s'exprimer (par des investissements notamment) dans un territoire atomisé politiquement.

II.3.Dynamique économique et recomposition institutionnelle

Si l'on s'essaie à une synthèse des relations entre construction territoriale et mutations économiques de la métropole, on peut élaborer la périodisation suivante. -Tout d'abord, la période de 1990 à 1994 correspond à une application scrupuleuse des principes de l'autonomie communale, les communes de Varsovie étant traitées sur un pied d'égalité entre elles, et peu liées par des dispositions communes au niveau urbain. L'absence de collectivité locale au niveau régional (la voïvodie de Varsovie) accentue les effets d'émiettement décisionnel. Mais la concentration réelle des investissements, des emplois (donc des revenus) dans le centre-ville renforce de fait les moyens de la commune du centre-ville. Cependant, ceci se déroule dans un contexte d'effondrement avant la reprise de l'activité économique (- 100 000 emplois à Varsovie de 1990 à 1993).

-Cette inégalité de fonctionnement est institutionnalisée, à une échelle plus vaste, celle de la commune Centrum en 1994, avec des arguments « métropolitains ». Cette deuxième phase correspond à une conjoncture économique très favorable (+ 210 000 emplois de 1993 à 1998). Le système de Varsovie de 1994 prend acte qu'il faut favoriser le centre-ville, rendant prioritaires en ce sens les exigences de la compétition métropolitaine (c'est ainsi que l'exprime le plan stratégique de 1998). De fait en 1999, la commune Centrum totalisait 62% des entreprises de Varsovie, 170 banques sur 206² Mais ce faisant, le système de 1994 instaure une fracture spatiale entre le centre et les périphéries, qui est dans certains cas aussi une fracture sociale forte. C'est dans cette période de plein boom économique en Pologne, et surtout à Varsovie, que les dysfonctionnements ont pu s'immiscer dans le jeu entre décentralisation politique et concentration économique.

-Le nouveau système de Varsovie instauré en 2002 revient en quelque sorte à une gestion politique plus centralisée à l'échelon urbain, en traitant de façon homogène ses composantes spatiales, les arrondissements.

Au terme de 12 ans de démocratie locale, le niveau métropolitain est toujours absent à la fois des structures territoriales et politiques, et de l'action publique au sens large. Ce n'est pas un fait nouveau en Pologne où la définition, la terminologie sur les réalités métropolitaines ont toujours débouché sur des solutions provisoires et des débats théoriques sans lendemain opératoire.

² GUS, 2000

Conclusion

Le contexte de l'intégration impose une formidable compression du temps d'adaptation des structures politiques et territoriales. Les étapes de la mise en place des structures démocratiques doivent être brûlées.

Or la mise en place d'institutions territoriales ne vise pas seulement à l'efficacité fonctionnelle pour la mise en place de services publics. Si on souhaite que ces institutions jouent pleinement leur rôle de collectivités territoriales, il faut aussi qu'elles soient un cadre d'identification territoriale, de cohésion sociale. Mais tout ce qui mobilise le lien social demande beaucoup un temps long, nécessaire à la maturation des institutions et des identités. Ce n'est pas celui des investisseurs, ni celui du calendrier politique de l'intégration. Les expériences de l'Europe occidentale montrent qu'on n'a pas trouvé la formule idéale de « gouvernance » métropolitaine alors que la mise en place de structures métropolitaines remonte aux années 1960. Les conditions de naissance d'une légitimité politique des collectivités territoriales dans un espace complexe comme l'est une capitale sont encore plus difficiles.

On peut s'interroger sur les vertus des modes de gouvernance métropolitaine fondées sur la souplesse, et le partenariat pour les métropoles centre-européennes en recomposition. Passer directement du centralisme démocratique à un certain « flexibilisme » politique montre ici ses limites. Les pouvoirs locaux sont passés du statut de relais du pouvoir central à celui d'acteur public légitimé par les urnes ; cependant cette légitimité, mesurée par la participation, demeure faible, et les partenariats intercommunaux sur lesquels s'appuyait le système de Varsovie dans les années 1990 se sont avérés inopérants. Par ailleurs, les communes, en situation de pénurie budgétaire, ont tendu leurs efforts vers la quête d'investissements. Dans des collectivités territoriales qui se cherchent, et qui cherchent surtout leur légitimité, la fragmentation et le manque de visibilité institutionnelle de la métropole renforcent la décohésion sociale et territoriale.

Bibliographie

-AGOPSZOWICZ A. et GILOWSKA Z., 1997, *Ustawa o samorządzie terytorialnym-komentarz* (Loi sur l'autonomie territoriale, commentaire), Varsovie, C.H.Beck, 565 p.

- CHOJNICKI Z., CZYŻ Teresa, 2000 „Nowa organizacja terytorialna Polski i układ regionalny” *La nouvelle organisation territoriale de la Pologne et le système régional*, *Czasopismo geograficzne*, vol 71, n°3-4, pp.261-278
- CLAVAL P., SANGUIN A.-L. , 1997, *Métropolisation et politique*, L'Harmattan, 316 p.
- CZYŻ T. (red), 2001, Zróżnicowanie społeczno-gospodarcze w nowym układzie terytorialnym Polski, *Biuletyn KPZK*, n197,158 p.
- DESKA Małgorzata,2002, *Wpływ ustawy warszawskiej na rozwój gminy Warszawa-Targówek* (L'impact de la Loi de Varsovie sur le développement de la commune Varsovie-Targówek), Mémoire de licence, Wyższa Szkoła Humanistyczna w Pułtusk im.Aleksandra Gieysztora – Wydział Administracji, Pułtusk, 48 p
- GAWRZYSZEWSKI, KORCELLI, NOWOSIELSKA, 1998, *Funkcje metropolitarne Warszawy* (Les fonctions métropolitaines de Varsovie), PAN, 144 p.
- GORZELAK G., JAŁOWIECKI B., STEC M.(dir),2001, *Reforma terytorialnej organizacji kraju : dwa lata doświadczeń* (La réforme de l'organisation territoriale de l'Etat : deux ans d'expérience), Varsovie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 297 p.
- GROCHOWSKI M., 2001, „Polityka miejska w warunkach transformacji (przykład Warszawy)” (La politique urbaine en contexte de transformation : l'exemple de Varsovie) in JAŻDŻEWSKA (red), *Miasto post-socjalistyczne – organizacja przestrzeni miejskiej i jej przemiany*, Łódź, PUŁ, 2001, pp.151- 156
- GZELL, S.,2001, « Podział administracyjny Warszawy a projektowanie przestrzeni miejskiej » (La division administrative de Varsovie et la planification spatiale urbaine), *Biuletyn KPZK*, n° 194, pp.105-119
- HERBST, K., 1994, „Reforma samorządowa a struktura społeczno-terytorialna Warszawy” (La réforme des collectivités territoriales et la structure socio-territoriale de Varsovie), in *Miasta polskie w dwusetlecie prawa o miastach*, Varsovie, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, pp. 339-355
- KALTENBERG-KWIATKOWSKA E, 1994, „Samorząd terytorialny w Polsce – nadzieje i wątpliwości” (La collectivité territoriale en Pologne : espoirs et doute) in *Miasta polskie w dwusetlecie prawa o miastach*, Varsovie, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, pp.305-312
- KULESZA, M., 2000, „Rozwój regionalny, zagadnienia instytucjonalne” (Le développement régional, problèmes institutionnels), in SAUER Adam, KAWĘCKA-WYRZYKOWSKA Elzbieta, KULESZA Michał, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Varsovie, Elipsa, pp. 113-138
- KUKLINSKI A., et al (red), 2000, *Globalizacja polskich metropolii*, Euroreg, Warszawa
- LEFEVRE Ch., 1998,„Gouvernance, institutions et territoires : les gouvernements métropolitains dans les pays occidentaux”, in MAY N. , VELTZ P., etc., *La ville éclatée*, Paris, Ed de l'Aube, pp. 277-290
- LEVY, Jacques, *Le tournant géographique, penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin, 1999, 399 p.
- LHOMEL Edith, 1998, “ Nouvelles politiques de développement régional en Europe centrale et orientale ”, *Le Courrier des pays de l'est*, n°432, pp.3-22
- LHOMEL Edith, 2000, “ Un chantier décisif : le développement régional dans les pays candidats à l'Union européenne », *Le Courrier des pays de l'est*, n°1024, pp.4-16
- LISOWSKI P., 2000, « Radom – w blasku czy w cieniu Warszawy ? » (Radom, dans l'éclat o l'ombre de Varsovie ?), *Studia Regionalne i Lokalne*, 2000, nr 4, pp.113-132
- LUBIATOWSKI, Andrzej et al., 1999, *Metropolie i regiony w statystyce i w SAS* (Les métropoles et les régions dans les statistiques et dans le Système d'Analyse des Collectivités Territoriales), Varsovie, 1999, 106 p.
- MARKOWSKI T., 1998, « Głównie tendencje rozwoju i problemy strukturalne polskich metropolii w nowych warunkach przekształceń ustrójowych » (Les grandes tendances de développement et les problèmes structurels des métropoles polonaises en contexte de transformations structurelles), *Biuletyn KPZK*, n° 182, pp.7-24

- MARKOWSKI T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Varsovie, PWN, 247 p.
- NIEWIADOMSKI Z., 1995, "Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne" (Les collectivités territoriales et la planification spatiale. Nouveaux instruments juridiques), *Samorząd terytorialny*, n° 6
- SKRZYDŁO W., 1997, *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego* (Régime et structure de l'appareil d'état et des collectivités territoriales), Varsovie, Wydawnictwo sejmowe, 237p.
- SZUL, R., 1997, „Mazowsze a Warszawa : regionalne i ponadregionalne funkcje Warszawy a pozycja Mazowsza na tle innych regionów kraju“ (La Mazovie et Varsovie : les fonctions régionales et supra-régionales de Varsovie et la situation de la Mazovie au regard des autres régions), in KUKLIŃSKI (red), *Problematyka przestrzeni europejskiej*, Varsovie, Euroreg
- WYSOCKA E. (dir), 2000, *System studiów i planów zagospodarowania przestrzennego po reformie administracyjnej Państwa* (Le système d'études et de plans d'aménagement de l'espace après la réforme administrative de l'Etat), Varsovie, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, 181 p.
- ZARZĄD MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY (Mairie de Varsovie), 1998, *Strategia rozwoju Warszawy do 2010 roku* (Stratégie de développement de Varsovie à l'horizon 2010), Warszawa, 172 p.